Backgrounder

BP-167E

CANADA-FRANCE MARITIME RELATIONS

PIERRE TOUCHETTE
Economics Division

29 September 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-04068/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No YM32-2-167E

ISBN 0-660-12677-X

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CANADA-FRANCE MARITIME RELATIONS

INTRODUCTION

Maritime relations between Canada and France took a new turn with the signing of an agreement between the two countries in January 1987 as an initial step towards settling their ongoing dispute. This dispute has two facets. On the one hand, there is the nature of France's right to fish in Canadian waters; on the other hand is the question of the maritime boundary between Canada and the French islands of St. Pierre and Miquelon, which are off the southern coast of Newfoundland. With the extension of Canada's jurisdiction to the 200-mile limit, Canada's fisheries relations with France became more complicated. France has historically had access to Canada's fish resources and it has been accorded somewhat more preferential treatment in that area than have other countries. As well as being given a much longer period to phase out fishing in the Gulf of St. Lawrence than were other countries, France retained a perpetual but unspecified right to fish in Canadian waters. Moreover, the presence of that country's two small islands off Newfoundland's coast has led France to claim jurisdiction over a large area within Canada's 200-mile zone. The purpose of this paper is to provide the background to the Canada-France fisheries and maritime boundary dispute and to review recent developments in this area.

BACKGROUND AND ANALYSIS

In 1964, Canada enacted The Territorial Sea and Fishing Zone Act which declared a three-mile territorial sea and a nine-mile exclusive fishing zone off Canadian coasts. The purpose of this was to protect the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fish stocks off Canada's east coast, which were being increasingly subjected to overfishing by foreign nations. The measure followed two United Nations Conferences on the Law of the Sea in 1958 and 1960, both of which had failed to achieve an international consensus on the limits of territorial waters and exclusive economic zones.

As a result of this legislation, negotiations began with countries then fishing in these newly defined Canadian waters. The Canadian laws within the zone were not enforced against those countries with which negotiations were taking place, among which was France. This first round of negotiations dealing with French fishing rights in the Gulf of St. Lawrence was eventually postponed and French fishing in the Gulf continued.

In 1970, Canada amended The Territorial Sea and Fishing Zone Act by increasing Canadian territorial waters to 12 miles and bringing the whole of the Gulf of St. Lawrence under Canadian fisheries jurisdiction. At this point Canada made clear its intention of eventually phasing out all foreign fishing in the Gulf. In 1971, Canada introduced, for the protection of the inshore fishery, a regulation excluding trawlers over 65 feet in length from the sea within the 12-mile territorial limit on the Atlantic coast. As will be discussed later, this affected fishing rights granted to the French under a convention signed in 1904. As a result, a second round of negotiations dealing with French fishing rights in the Gulf began in May 1971. Less than a year later, on 27 March 1972, the Agreement between Canada and France on Their Mutual Fishing Relations was signed.

In retrospect, Canada's unilateral actions such as the extension, in 1970, of its territorial waters at a time when international opinion was becoming more favourable to 100- or even 200-mile exclusive economic zones, as well as the implementation of the 1971 exclusion rule, had the beneficial effect of making the French realize that, without an agreement, they might be "left out in the cold" as international attitudes with respect to the Law of the Sea evolved. This led to the conclusion of the 1972 agreement, the main points of which are reviewed in the following section.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. The 1972 Treaty

The 1972 agreement between Canada and France related to two subjects: a) the maritime boundary between Newfoundland and the French islands of St. Pierre and Miquelon, and b) French fisheries in Canadian waters.

On the question of the maritime boundary, article 8 of the Treaty stated that the line agreed upon "separates Canadian territorial waters (off the southern coast of Newfoundland) from the zones submitted to the fishery jurisdiction of France." The line, which only sets the landward boundary between Canada (Newfoundland) and St. Pierre and Miquelon, is 54 nautical miles long and is based on the principle of equidistance between both coasts.

On the question of French fisheries in Canadian waters, an important aspect of the 1972 Treaty (article 1) was that it superseded "all previous treaty provisions relating to fishing by French nationals off the Atlantic coast of Canada," including the 1904 Convention signed between the United Kingdom and France. This had provided that French citizens could fish on an equal footing with British subjects in the territorial waters along that portion of the coast of Newfoundland between Cape St. John and Cape Ray.

Another important aspect of the 1972 agreement (article 2) was an undertaking by Canada "in the event of a modification of the juridical régime relating to the waters situated beyond the present limits of the territorial seas and fishing zones of Canada on the Atlantic Coast, to recognize the right of French nationals to fish in these waters subject to conservation measures including quotas." In this respect, the French granted reciprocity to Canadian nationals in the waters off the coast of St. Pierre and Miquelon. Thus article 2 granted the French an unspecified but seemingly perpetual right to fish in the 200-mile zone to which Canada extended its jurisdiction in 1977.

Article 3 of the Treaty provided for the French metropolitan registered vessels (MRVs) to fish in the Gulf of St. Lawrence on an equal footing with Canadian vessels until 15 May 1986, after which time the MRVs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

would no longer be allowed to fish in these waters. This relatively generous phase-out period (15 years compared to about five years for other countries) resulted from France's unique position which meant that it had to be persuaded to renounce rights guaranteed by previous treaties. On the termination of the phase-out period in 1986, an additional 17,000 tonnes of cod were made available to Canadian Gulf-based fleets in 1987.

Article 4 of the Treaty stated that a maximum of 10 St. Pierre and Miquelon (SPM) trawlers, under 50 metres in length, could continue to fish along the coasts of Newfoundland and Nova Scotia and within the Gulf of St. Lawrence on an equal footing with Canadian vessels, in spite of the phasing out of the MRVs from the Gulf.

Between 1980 and 1986, the Gulf quota allocated to France was 20,500 tonnes of cod, of which France allocated 17,500 tonnes to its metropolitan fleet and about 3,000 tonnes to the SPM trawlers. In 1987, Canada allocated 3,500 tonnes of Gulf cod to SPM trawlers. This allocation was described in an official press release as being in excess of Canada's legal obligations under the 1972 Treaty in order to facilitate the resolution of the Canada-France boundary dispute.(1)

The remaining articles of the Treaty dealt with a number of more or less important subjects. Interesting among these was article 6, which stated that: "Canadian fishery regulations shall be applied without discrimination in fact or in law to the French vessels covered by articles 3 and 4, including regulations concerning the dimension of vessels authorized to fish less than twelve miles from the Atlantic Coast of Canada." Again in this respect the French granted reciprocity to Canadian vessels covered by article 4 in SPM coastal waters. With the expiry of article 3, the provisions of article 6 now pertain only to SPM vessels fishing in the Gulf of St. Lawrence.

For the French, the provision of non-discrimination was an important element of the Treaty because it prevented French fishing from being controlled by regulations that were non-discriminatory in law (in

---

(1) Government of Canada, News Release, No. NR-HQ-87-13E, 27 January 1987, p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

that they applied to both French and Canadian fishermen) but discriminatory in practice. For example, in 1971, the Canadian government decree that all trawlers over 65 feet in length be excluded from a 12-mile zone off the Atlantic coast had the effect of excluding French trawlers from the 12-mile zone, since all of them were in excess of 65 feet.

Also important was article 10, which established a mechanism for the settlement of disputes arising from the application of the Treaty. This was to be in the form of a commission consisting of two experts, one from each country and both nominated for a period of 10 years, with a third expert to be designated by mutual agreement. Should the Commission, in attempting to resolve a dispute referred to it by either party, not reach a decision satisfactory to both parties, reference was to be made to the third expert, under whose chairmanship the Commission would sit as an arbitral tribunal, the majority decisions of which would be binding on the contracting parties. The dispute mechanism was eventually used in 1985, when France protested the condition attached to a licence which prohibited an SPM factory freezer trawler from filleting fish at sea. As this licensing condition also applied to Canadian trawlers in the Gulf, it therefore fell, in the Canadian view, within the "equal footing" provision of article 4. This view was not accepted by the Tribunal, however, and the dispute was eventually resolved in favour of France.(2)

B. The 1987 Agreement

The 24 January Agreement between France and Canada was the result of negotiations that had begun in the previous October to determine: a) the conditions for the application of the 1972 Agreement after 31 December 1986 and b) the process by which the dispute related to the maritime claims of both countries on the waters off the coasts of Canada and St. Pierre and Miquelon should be settled.

---

(2) The Arbitral Tribunal Established by Agreement of October 23, 1985 between Canada and France: Dispute concerning filleting within the Gulf of St. Lawrence - award of July 17, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The 1987 agreement, which can be likened to a memorandum of understanding, provides for the negotiation of agreements on these issues. It establishes deadlines for their conclusion: (a) 30 September 1987 for the determination of the annual quotas for French vessels in Canadian waters (including an unspecified amount of cod from the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) Divisions 2J3KL) for the period 1988 to 1991, and (b) 31 December 1987 for an agreement on third party arbitration of the dispute on the maritime claims of both countries.

An important point is that, although they have different deadlines for negotiations, both agreements will come into force on the same date and each will be contingent upon the other. The implication is that Canada will have to entice the French into binding arbitration of the boundary dispute through sufficient allocations in Canadian waters. It is interesting to note that the current situation is a reversal of that of a number of years ago when the Canadian government was refusing to have the dispute put to an international tribunal. This reversal is probably due to the decision in a similar case, when possession of small islands in close proximity to the coast of France had led Britain to claim a large maritime zone in what the French considered to be their territorial waters. This dispute was eventually settled in favour of France.

The 1987 agreement contains a number of other elements, one of which is the expression of France's protestations against Canada's unilateral establishment of French quotas in Canadian waters for 1987. French allocations in Canadian waters were, for all species, 22,265 tonnes in 1987, down from 37,105 in 1986, a net decrease in allocations to France of 14,840 tonnes. This decrease is somewhat less than the 17,000 tonnes France lost in 1987 as a result of the withdrawal of its metropolitan fleet from the Gulf since in 1987 France was allocated an additional 3,000 tonnes of cod in NAFO Division 2GH. (See the accompanying tables and map for the allocations to France by species and by area in 1986 and 1987.)

Finally, the agreement provided for a joint scientific study on the state of the cod stock in NAFO Division 3Ps, for which the French have set their quota at 26,000 tonnes in 1987. Canada's harvest in this

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

zone has been stable over several years at the level of approximately 35,000 tonnes, and Canada has established the total allowable catch (TAC) at 41,000 tonnes, of which 6,400 tonnes were allocated to France. The level of harvesting from the combined fishing efforts of both countries fuelled worries that the stock was being subjected to considerable pressure. These fears were allayed, to a certain extent, by the results of the joint scientific study released on 30 June 1987 which suggests that the stock is not in immediate danger, although it is increasing at a lower rate than would be the case were it not being harvested at the current level.

C. French Claims and Their Potential Impacts

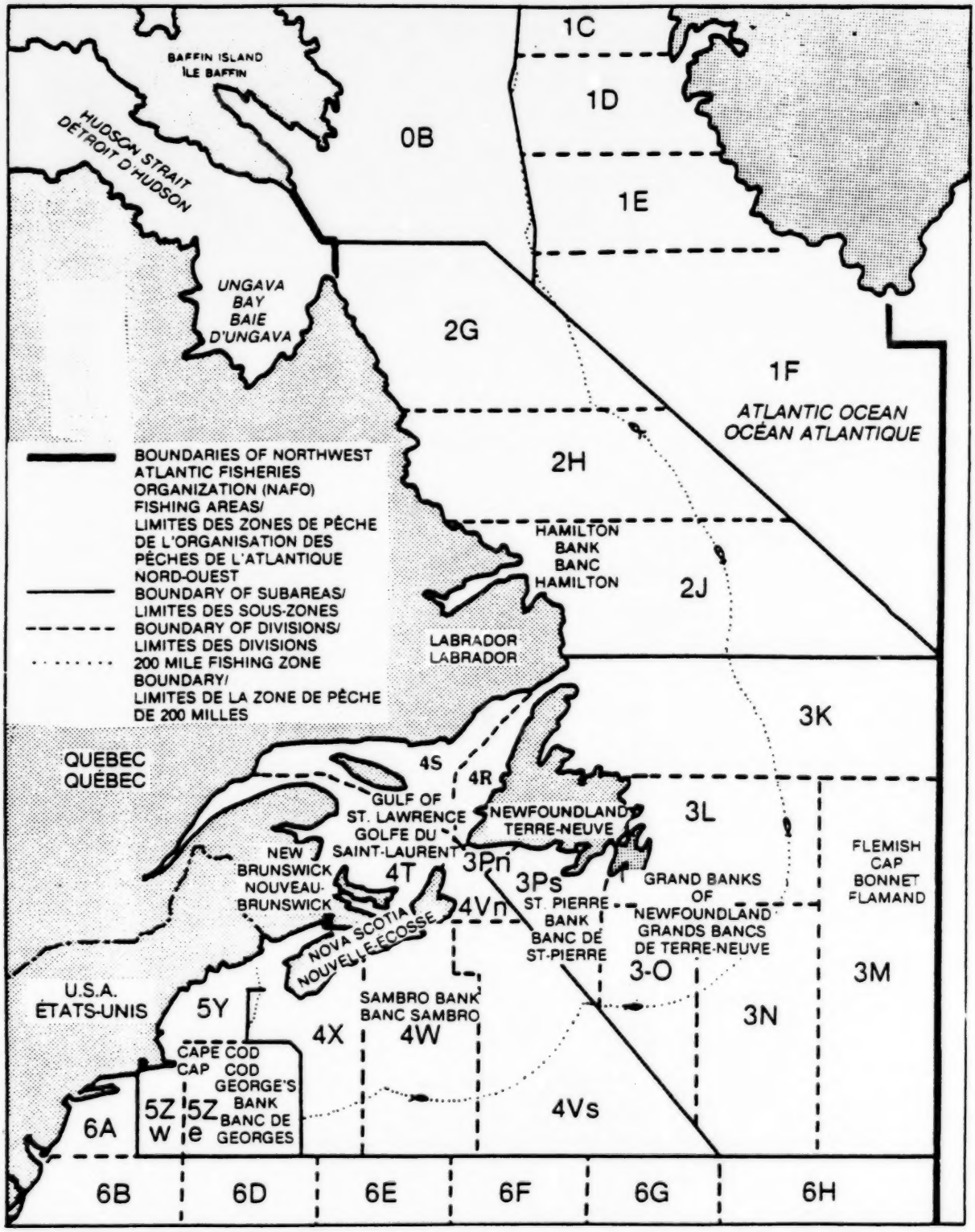
In November 1986, the Government of Canada stated that its inability to negotiate an agreement with France resulted from the nature of the claims put forward by that country. According to a press release by the Department of Fisheries and Oceans, the French are advancing the following demands.(3)

First, France claims that it is entitled to redeploy its metropolitan fleet outside the Gulf and retain its Gulf quota of 17,500 tonnes of cod, regardless of the expiry of the right of MRVs to fish the waters of the Gulf. The French claim that they are entitled to this amount out of the stocks off the northeastern coasts of Newfoundland and Labrador, that is, 2J3KL cod, a non-surplus stock. It should be noted that the French currently have an allocation in this area (1,545 tonnes) under the Long-Term Agreement (LTA) with the EEC which expires at the end of 1987.

France is also demanding that the allocations to SPM vessels in the Gulf be increased to about "half of what the metropolitan vessels had been taking in the Gulf" in addition to average annual catches by SPM vessels over the last five years. This would amount to about 12,000 tonnes, about four times the historical level of activity of the SPM fleet in the area.

---

(3) Department of Fisheries and Oceans, News Release, No. NR-HQ-86-92E, 26 November 1986, 3 pages.


BAFFIN ISLAND
ÎLE BAFFIN
HUDSON STRAIT
DÉTROIT D'HUDSON
UNGAVA BAY
BAIE D'UNGAVA
0B
1C
1D
1E
1F
2G
2H
2J
3K
3L
3Pn
3Ps
3M
3N
3-O
4R
4S
4T
4Vn
4Vs
4X
4W
5Y
5Z w
5Z e
6A
6B
6D
6E
6F
6G
6H
ATLANTIC OCEAN
OCÉAN ATLANTIQUE
HAMILTON BANK
BANC HAMILTON
LABRADOR
LABRADOR
QUEBEC
QUÉBEC
GULF OF ST. LAWRENCE
GOLFE DU SAINT-LAURENT
NEWFOUNDLAND
TERRE-NEUVE
NEW BRUNSWICK
NOUVEAU-BRUNSWICK
NOVA SCOTIA
NOUVELLE-ÉCOSSE
ST. PIERRE BANK
BANC DE ST-PIERRE
GRAND BANKS OF NEWFOUNDLAND
GRANDS BANCS DE TERRE-NEUVE
FLEMISH CAP
BONNET FLAMAND
U.S.A.
ÉTATS-UNIS
SAMBRO BANK
BANC SAMBRO
CAPE COD
CAP COD
GEORGE'S BANK
BANC DE GEORGES
BOUNDARIES OF NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION (NAFO) FISHING AREAS/
LIMITES DES ZONES DE PÊCHE DE L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST
BOUNDARY OF SUBAREAS/
LIMITES DES SOUS-ZONES
BOUNDARY OF DIVISIONS/
LIMITES DES DIVISIONS
200 MILE FISHING ZONE BOUNDARY/
LIMITES DE LA ZONE DE PÊCHE DE 200 MILLES

ALLOCATIONS TO FRANCE - 1987

COD	2GH (1) 3200	2J 3KL (2) 1545	3NO (3) 250	3Ps 6400	4RS 3Pn 2300	4T 4Vn 1300	TOTAL 14995
REDFISH				3P 2000	4RST 75	4VWX 500	TOTAL 2575
WITCH				3Ps 410	4RS 75		TOTAL 485
AMERICAN PLAICE			3LNO 610	3Ps 550			TOTAL 1160
FLOUNDER						4VWX 250	TOTAL 250
YELLOW TAIL			3LNO 300				TOTAL 300
SILVER HAKE						4VWX 100	TOTAL 100
SQUID					3 + 4 (3) 2400		TOTAL 2400
TOTAL							22265

NOTES: (1) This amount includes 200 tonnes allocated to France under the LTA (Long Term Agreement) with the EEC which expires at the end of 1987.
(2) This amount is allocated to France under the LTA with the EEC.
(3) These amounts are NAFO allocations.

SOURCE: Department of Fisheries and Oceans

ALLOCATIONS TO FRANCE - 1986

COD	2GH (1) 200	2J 3KL (2) 1545	3NO (3) 250	3Ps 6400	4RS 3Pn 13500	4T 4Vn 7100	TOTAL 28995
REDFISH				3P 2000	4RST 600	4VWX 500	TOTAL 3100
WITCH				3Ps 410	4RS 300		TOTAL 710
AMERICAN PLAICE			3LNO 700	3Ps 550			TOTAL 1250
FLOUNDER						4VWX 250	TOTAL 250
YELLOW TAIL			3LNO 300				TOTAL 300
SILVER HAKE						4VWX 100	TOTAL 100
SQUID					3 + 4 (3) 2400		TOTAL 2400
TOTAL							37105

NOTES: (1) This amount of 200 tonnes is allocated to France under the LTA (Long Term Agreement) with the EEC which expires at the end of 1987.

(2) This amount is allocated to France under the LTA with the EEC.

(3) These amounts are NAFO allocations.

SOURCE: Department of Fisheries and Oceans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Finally, France is claiming "virtually all the offshore fishing grounds off the southern coast of Newfoundland, extending to almost 200 miles, as the exclusive economic zone for St. Pierre and Miquelon." This means that the Canadian fishermen could lose an additional 41,000 tonnes of cod, in addition to substantial quantities of redfish and various species of flatfish. Canada's position is that "France is not entitled under international law to any maritime zone beyond a territorial sea of 12 miles around the islands."(4)

The total amount of fish in dispute is quite substantial: for example, the amount of cod is approximately 70,500 tonnes. Making allowances for the cod provided to France in 1987, the amount is in the order of 55,500 tonnes. According to the average landed value of this species in 1986, this represents a value of about $39 million, which can be doubled to nearly $80 million to give a rough estimate of the market value. The French demands thus represent a threat to the source of a substantial direct income stream (upwards of $35 million annually) for the 30,000 Canadian fishermen and processing plant workers in the Gulf and the south coast of Newfoundland.(5)

D. Recent Developments

In what indicates the substantial hardening of the Canadian position as demanded by various provincial governments and industry participants, Canada, in March 1987, declared the Burgeo bank off limits to French fishing vessels and closed its ports to them in retaliation for France's overfishing its 6,400 tonne quota in Division 3Ps.

In early June, the French government issued two five-year oil exploration permits in the contested zone. This action, which was formally protested by the Canadian government, has been explained both as a means for France to reinforce its claim over the resources of the contested zone, and as retaliation for the earlier closing of Canadian ports to French fishing vessels.

---

(4) Ibid.

(5) Gardner Pinfold Consultants, The Canada-France Fisheries Dispute: Implications and Impacts, December 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

On 15 June 1987, federal Fisheries Minister Tom Siddon met with his provincial counterparts for two days of discussion, in which the Canada-France fisheries dispute was an important part of the agenda. Through his comments to the press, Newfoundland Fisheries Minister Tom Rideout made it clear that he was satisfied with the positions and strategies devised for the meetings with French officials scheduled for 24 June. This illustrates the close federal-provincial consultation going on in this area to avoid the situation that developed following the signing of the January 1987 agreement, when provincial governments, particularly that of Newfoundland, complained bitterly that they had not been consulted in advance.

However, France cancelled the round of talks scheduled for 24 June, ostensibly to protest the closing of Canadian ports to French fishing vessels.

At the end of August 1987, Canada hosted the International Francophone Summit. This provided the French and Canadian prime ministers with an opportunity to take further steps towards the resolution of the dispute. The Canadian government appointed a lawyer to lead the Canadian negotiating team and the French government agreed to resume negotiations.

The negotiations subsequently resumed on 12 September in Paris with the objective of negotiating French allocations for the period 1988 to 1991. Negotiations were suspended on 14 September, however, with very little progress reported. A further round of negotiations is scheduled for 6 to 8 October in Ottawa when the French will have a new head negotiator as a result of the election of Mr. Guilbert Guillaume to the International Court of Justice at The Hague. The "new" negotiator, Mr. de la Chevallerie, as a former French ambassador to Canada is well acquainted with the pertinent issues.

A stumbling block is that the French wish to have international arbitration on the question of quotas, whereas Canada, wishing to retain control over the allocations of Canadian resources to a foreign country, wants it only for the boundary dispute. Public comments by the former chief of the French negotiating team, Mr. Guilbert Guillaume, suggest France would not wish to pursue the negotiations beyond October, as lack of an agreement by then would demonstrate the inability of the parties

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

to come to terms. In that case, the French seem to favour the use of the dispute settlement mechanism provided for in the 1972 treaty to settle the question of French allocations. However, because the arbitration phase of the dispute settlement mechanism requires Canada's agreement on the designation of the third expert on the Commission, France needs Canadian assent to act. Furthermore, in seeking such arbitration of its allocations, France has no guarantee of what the decision would be. Therefore, it is questionable whether France really wants this issue to go to arbitration.

The foregoing suggests the possible strategy that Canada use the dispute settlement mechanism of the 1972 Agreement to solve the maritime boundary dispute on the basis that the mutual claims of both countries in the contested zone affect the reciprocal fishing rights of their citizens, as expressed in article 2 of the 1972 Agreement.

An important occurrence during the last round of negotiations was the Newfoundland government's decision to withdraw from the negotiations, in which its representatives, like those of other East Coast provinces, were playing an advisory role only. It may be that the Canadian negotiators, in agreement with Newfoundland representatives, initially attempted to persuade the French to forego their claim to an unspecified amount of 2J3KL cod as promised in the January 1987 agreement, presumably offering alternative allocations, possibly 2GH cod, a surplus stock. On the French refusal of this proposition, the Canadian negotiators may then have offered 1,000 tonnes of 2J3KL cod, an amount deemed insufficient by the French, but which was enough to cause the walkout of the Newfoundland representatives. Apparently reliable press reports state that the Canadian head negotiator was authorized to offer up to 2,000 tonnes. French demands in this area are apparently over 15,000 tonnes, though it is believed that an offer of 9,500 tonnes would be accepted.

Thus the two parties remain far apart. In all likelihood, this is also true with respect to other French allocations such as that to SPM vessels in the Gulf. It should be remembered that the negotiations cover a wide range of French demands and involve the federal government in a delicate balancing act. It must represent and contend with the interests

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

of fishermen from all provinces concerned yet seek a deal which provides the greatest overall benefit to the Canadian industry.

Crucial from the Canadian government's point of view is the delimitation of the fishing zones of both countries. The Canadian government, through the 1987 Agreement, seeks French agreement to refer the maritime boundary dispute to arbitration in exchange for the negotiation of France's annual allocations from 1988-1991, including an unspecified amount of 2J3KL cod. The 1987 Agreement substantially reduces the Canadian government's range of manoeuvre in the current negotiations. The "procès verbal" establishing France's allocations from 1988 to 1991 would cover the period of time presumed necessary to settle the question of the maritime boundary. Following the arbitration procedure, the question of French quotas would be re-opened with both countries examining their net gains or losses resulting from the decision. As the Canadian government presumes that it has the most to gain from the arbitration of the boundary dispute, Canada can expect France would increase its demands for allocations after 1991, in compensation for the expected losses, unless of course the arbitration is in France's favour or unless France obtains what it deems a satisfactory response from present discussions.

The federal government's reaction to the Newfoundland government's decision has been uncompromising, maintaining that it will not allow a provincial government to dictate its position on international agreements on subjects clearly within federal jurisdiction.

The recent debate on these issues has unfortunately become very emotional. To put them in perspective we can examine the Canadian government's options, assuming a worst-case scenario. France is currently (in 1987) being allocated 22,265 tonnes by Canada, including 6,400 tonnes in the contested zone where it is known to be fishing at least 26,000 tonnes. France is currently fishing close to 42,000 tonnes in waters off Canada's Atlantic coast of which just under 20,000 are unallocated.

While the 1972 Agreement has been badly criticized, its vagueness as to what French fishing rights actually entail can be used to Canada's advantage. Furthermore, according to Donat Pharand, professor of international law at the University of Ottawa:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> If the 1972 Agreement is not explicit as to the right of Canada, to establish quotas unilaterally, it is perhaps because such a right was not yet fully established in international law when the Agreement was negotiated in 1971. It is now recognized, however, that the coastal state has sovereign rights over the exploration, exploitation and management of the biological resources of its exclusive fishing zone.(6)

In the event of a breakdown in the negotiations with France, Canada could reduce France's allocations from 22,265 to 15,310 tonnes in 1988. This would be the result of a reduction of 4,745 tonnes in France's cod allocations from the lapsing of the LTA with the EEC, from the non-renewal of the allocations unilaterally set by Canada in 1987 which offset the effect of the withdrawal of France's metropolitan fleet from the Gulf, together with a reduction in non-NAFO allocations of other species by 50%. This would result in a gain of nearly 7,000 tonnes for Canada.

As a result, France's harvest in the waters off the Atlantic coast would total 41,310 tonnes (15,310 tonnes plus the 26,000 tonnes the French are fishing in the contested zone). This would not represent any major change in the actual level of France's fishing off Canada's Atlantic, but would reduce France's formal allocations in what are indisputed Canadian waters.

In the contested zone, Canada could reduce its harvest to 15,000 tonnes, the difference between the total allowable catch (41,000 tonnes) and the French level of fishing (26,000 tonnes). This would represent a loss of 20,000 tonnes from Canada's current harvesting level of 35,000 tonnes. So far, then, the net loss to Canada of the gains and losses from all above changes could be approximately 13,000 tonnes.

This could, however, be compensated for by further reducing French cod allocation by 7,000 tonnes, so that the French would have only the 1987 level of cod allocation to its SPM vessels and Canada's net loss would be reduced to 6,000 tonnes. This loss could be eliminated by increasing Canada's harvest in the contested zone from the previously

---

(6) Donat Pharand, "The Cod War," Policy Options Politiques, September 1987, p. 28-32.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

proposed level of 15,000 to 21,000 tonnes. This scenario would result in no net loss to Canada in terms of tonnage and the combined harvests of both countries in the contested zone would total 46,000 tonnes, far less than the currently reported level of 61,000 tonnes, at which there is no immediate threat to the stock.

According to this scenario, Canada would be seen to be fulfilling its obligations, as the French would still be harvesting over 40,000 tonnes in waters Canada deemed to be under its fisheries jurisdiction; this could hardly be interpreted as a denial of France's right to fish in Canadian waters. Canada would also be seen as exercising its right to set quotas unilaterally and as contributing to the conservation of the resource by reducing its own harvest in the contested zone by a net amount of 14,000 tonnes. The onus would then be on France to do likewise.

On the other hand, obviously Canada is under no obligation to change its course of action in the contested zone, thus substantially increasing allocations to Canadian fishermen by an amount equal to the decrease in French allocations in undisputed Canadian waters. In addition, Canada may prefer to maintain its harvesting level in the contested zone as a way of increasing the strength of its claim to the area in an eventual arbitration process. This course of action, however, increases the possibility that France might expand its harvest in the contested zone to compensate for the reduction of its allocations elsewhere in Canadian waters, even at the risk of being accused of irresponsibility in terms of conservation.

In conclusion, it must be said that, while it is in the interest of both countries to seek a negotiated settlement, Canada as a whole has yet to determine what is an acceptable price for such a settlement. Furthermore, before consenting to have France's allocations arbitrated, Canada would presumably have weighed the relative merits of a negotiated settlement and of an arbitrated settlement.

Canada can negotiate from a position of strength by using current French allocations in undisputed Canadian waters as well as continuing to allow Canadian fishermen to operate in the contested zone without any settlement having been reached.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

It should be pointed out that the timetable for resolving the various aspects of this dispute through negotiations is less urgent than is suggested by the artificially tight deadlines set for the conclusion of the agreements. The current situation has been in the making for many years. It can be allowed to continue without constituting the immediate major threat to the Atlantic fishery which would result from yielding to French demands in their entirety.

Étude générale

BP-167F

LES RELATIONS MARITIMES ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE

PIERRE TOUCHETTE
Division de l'économie

Le 29 septembre 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat YM32-2-167F

ISBN 0-660-92219-3

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTEXTE ET ANALYSE 2

A. L'Accord de 1972 3

B. L'Accord de 1987 6

C. L'impact potentiel des revendications de la France 11

D. Événements récents 12

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS MARITIMES ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE

INTRODUCTION

Au mois de janvier 1987, les relations maritimes entre le Canada et la France ont pris une nouvelle tournure avec la signature d'un accord, comme première étape vers le règlement du différend opposant ces deux pays. Ce différend comporte deux volets. D'une part, il porte sur la nature exacte du droit de la France de pêcher dans les eaux canadiennes; d'autre part, il y a la question de la frontière maritime entre le Canada et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, situées au sud de la côte de Terre-Neuve. Lorsque le Canada a étendu sa juridiction sur une zone de 200 milles au large de ses côtes, les relations du Canada avec la France en matière de pêche se sont compliquées. Dans le passé, la France avait eu accès aux ressources halieutiques canadiennes, et elle a été traitée de façon un peu plus avantageuse que d'autres pays dans ce domaine. En plus de bénéficier d'une période de transition beaucoup plus longue pour terminer ses activités de pêche dans le golfe du Saint-Laurent, elle a conservé un droit perpétuel, quoique non défini, de pêcher dans les eaux canadiennes. De plus, la présence de deux petites îles françaises au large des côtes de Terre-Neuve a conduit la France à revendiquer la juridiction sur un grand secteur de la zone canadienne de 200 milles. L'objectif de la présente étude est d'exposer le contexte du différend entre le Canada et la France en ce qui concerne les pêches et la frontière maritime et de faire la revue des événements récents dans ce dossier.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

En 1964, au moyen de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, le Canada a déclaré une mer territoriale de trois milles et une zone de pêche exclusive de neuf milles au large de ses côtes. Cette mesure visait à protéger les stocks de poisson au large de la côte est du Canada, qui faisaient de plus en plus l'objet de surpêche de la part de nations étrangères. Elle faisait suite à deux conférences des Nations Unies sur le droit de la mer tenues en 1958 et en 1960, qui n'avaient pas permis d'en arriver à consensus quant aux limites des eaux territoriales et des zones économiques exclusives.

À la suite de l'adoption de cette loi, des négociations ont commencé avec les pays qui pêchaient dans les eaux nouvellement définies comme canadiennes. Les lois du Canada n'y étaient pas appliquées aux pays avec lesquels des négociations étaient entamées, dont la France. Cette première série de négociations concernant les droits de pêche de la France dans le golfe du Saint-Laurent a en fin de compte été interrompue, et les Français ont continué de pêcher dans le Golfe.

En 1970, le Canada a modifié la Loi sur les eaux territoriales et les zones de pêche de façon à porter les eaux territoriales à 12 milles et à mettre l'ensemble du golfe du Saint-Laurent sous juridiction canadienne en matière de pêche. À cette époque, le Canada clairement annoncé que son intention était d'obtenir que tous les pays étrangers abandonnent progressivement leurs activités de pêche dans le Golfe. En 1971, le Canada a mis en vigueur, afin de protéger le secteur de la pêche côtière, un règlement excluant les chalutiers de plus de 65 pieds de longueur de la mer territoriale de 12 milles sur la côte de l'Atlantique. Comme nous le verrons plus loin, cela avait des répercussions sur les droits de pêche détenus par les Français en vertu d'une convention signée en 1904. En conséquence, une deuxième série de négociations sur les droits de pêche de la France dans le Golfe a débuté en mai 1971. Moins d'un an après, le 27 mars 1972, l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche a été signé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En rétrospective, les gestes posés unilatéralement par le Canada, comme l'extension de ses eaux territoriales à un moment où l'opinion internationale devenait plus favorable à des zones économiques exclusives de 100 ou même 200 milles, ainsi que la mise en oeuvre de la règle d'exclusion de 1971, ont eu l'effet salutaire de faire prendre conscience aux Français que, sans accord, ils risquaient de se retrouver "le bec à l'eau" à mesure qu'évoluaient les attitudes internationales vis-à-vis du droit de la mer. C'est ce qui a mené à la signature de l'Accord de 1972, dont les points principaux sont passés en revue dans la section qui suit.

A. L'Accord de 1972

L'Accord de 1972 entre le Canada et la France portait sur deux sujets: a) la frontière maritime entre Terre-Neuve et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, et b) la pêche française dans les eaux canadiennes.

En ce qui concerne la frontière maritime, l'article 8 de l'Accord disait que la ligne sur laquelle on s'était entendu déterminait "la limite des eaux territoriales du Canada [au sud de Terre-Neuve] et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France". Cette ligne, qui n'établissait la frontière maritime que dans les eaux séparant Terre-Neuve de Saint-Pierre et Miquelon, était longue de 54 milles marins et était basée sur le principe de l'équidistance entre les deux côtes.

En ce qui a trait aux pêcheries françaises dans les eaux canadiennes, un des points importants de l'Accord de 1972 (l'article 1) est qu'il remplaçait "les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada", y compris la Convention de 1904 signée par la France et le Royaume-Uni. Cette convention accordait aux citoyens français le droit de pêcher sur un pied d'égalité avec les sujets britanniques dans les eaux territoriales le long de la côte de Terre-Neuve entre le cap Saint-Jean et le cap Ray.

Un autre aspect important de l'accord de 1972 est que "le gouvernement canadien [s'engageait], dans le cas de changement au régime juridique des eaux situées au delà des limites actuelles de la mer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoriale et des zones de pêche du Canada, [...] à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éventuelles mesures de conservation des ressources, y compris l'établissement de quotas" (article 2). Le gouvernement français accordait pour sa part la réciprocité aux ressortissants canadiens dans les eaux au large de Saint-Pierre et Miquelon. C'est donc l'article 2 qui accorde aux Français un droit non défini, mais apparemment perpétuel, de pêcher dans les eaux sur lesquelles le Canada a étendu sa juridiction en 1977, c'est-à-dire dans la zone de 200 milles.

L'article 3 de l'Accord prévoyait que les bateaux de pêche immatriculés en France métropolitaine pourraient pêcher dans le golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les vaisseaux canadiens jusqu'au 15 mai 1986, après quoi ils ne seraient plus autorisés à pêcher dans ces eaux. Cette période de transition relativement généreuse (quinze ans, comparativement à cinq ans pour les autres pays) découlait de la position particulière de la France, que l'on devait persuader de renoncer à des droits garantis par des traités antérieurs. Une fois terminée la période de transition, en 1986, 17 000 tonnes de morue de plus ont été mises à la disposition des flottes de pêche canadiennes dans le Golfe.

L'article 4 de l'Accord prévoyait qu'au plus 10 chalutiers (d'une taille de 50 mètres) immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon pouvaient continuer à pêcher le long des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse et dans le golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les vaisseaux canadiens, sans égard à l'élimination progressive du Golfe des vaisseaux immatriculés en France métropolitaine.

Entre 1980 et 1986, le quota alloué à la France dans le Golfe était de 20 500 tonnes de morue, dont la France accordait 17 500 tonnes à sa flotte métropolitaine et 3 500 tonnes aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon. En 1987, le Canada a alloué 3 500 tonnes de morue du Golfe aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon. Cette allocation a été décrite, dans un communiqué officiel, comme dépassant largement les obligations du Canada en vertu de l'Accord de 1972, de façon

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

à faciliter le règlement du différend entre le Canada et la France concernant la frontière maritime(1).

Les autres articles de l'Accord traitaient d'un certain nombre de sujets plus ou moins importants. Parmi ceux-ci, l'article 6 avait un grand intérêt. Il prévoyait que "les règlements de pêche canadiens [seraient] appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada". En cette matière, la France accordait de nouveau la réciprocité aux bateaux canadiens (visés à l'article 4) pêchant au large des côtes de Saint-Pierre et Miquelon. Avec l'expiration de l'article 3, les dispositions de l'article 6 ne s'appliquent maintenant qu'aux bateaux de Saint-Pierre et Miquelon pêchant dans le golfe du Saint-Laurent.

Pour la France, la disposition de non-discrimination était un élément important de l'Accord, puisqu'elle avait l'effet d'empêcher que l'effort de pêche français soit contrôlé par des règlements qui ne seraient pas discriminatoires en droit (en ce sens qu'ils s'appliqueraient tant aux bateaux canadiens qu'aux vaisseaux français) mais qui le seraient en pratique. Par exemple, en 1971, lorsque le gouvernement canadien a exclu d'une zone de 12 milles au large de la côte atlantique tous les chalutiers de plus de 65 pieds, cela a eu comme effet d'en exclure les chalutiers français, qui mesuraient tous plus de 65 pieds.

L'article 10 était lui aussi important, car il établissait un mécanisme pour le règlement des différends concernant l'application de l'Accord. Il s'agissait d'une commission composée de deux experts représentant chacun une des parties, nommés pour une période de dix ans, un troisième expert devant être désigné d'un commun accord. Si, en tentant de résoudre un différend soumis par l'une des parties, la Commission ne parvenait pas à rendre une décision acceptable pour les parties contractantes, la question devait être soumise au troisième expert. Sous la présidence de celui-ci, la Commission devait siéger comme un tribunal

---

(1) Gouvernement du Canada, Communiqué, n° C-AC-87-13F, 27 janvier 1987, p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'arbitrage dont les décisions seraient prises à la majorité et seraient obligatoires pour les parties contractantes. Le mécanisme de règlement des différends a finalement été utilisé en 1985, lorsque la France a contesté la condition rattachée à un permis qui aurait interdit sur le filetage à bord d'un chalutier-usine de Saint-Pierre et Miquelon. Comme cette condition s'appliquait aussi aux chalutiers canadiens pêchant dans le Golfe, le Canada la considérait conforme à la disposition de l'article 4 voulant que les chalutiers des deux pays soient traités "sur un pied d'égalité". Toutefois, cet argument n'a pas été retenu par le tribunal, qui a tranché en faveur de la France(2).

B. L'Accord de 1987

L'Accord du 24 janvier 1987 entre la France et le Canada a résulté de pourparlers qui avaient débuté au mois d'octobre 1986 dans le but de déterminer: a) les modalités d'application de l'accord de 1972 après le 31 décembre 1986; et b) le processus devant être utilisé pour résoudre le différend relatif aux revendications des deux pays sur les eaux au large des côtes du Canada et de Saint-Pierre et Miquelon.

L'Accord de 1987, que l'on peut assimiler à un protocole d'entente, prévoit la négociation d'accords sur ces deux questions. Il établit des dates limites pour la conclusion de ces accords: a) le 30 septembre 1987 pour la détermination des quotas annuels devant être alloués aux vaisseaux français dans les eaux canadiennes pour les années 1988 à 1991, y compris une quantité non précisée de morue du secteur 2J3KL de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO); et b) le 31 décembre 1988 pour l'accord sur la question de l'arbitrage des revendications maritimes des deux pays.

Fait important, bien que les négociations soient assujetties à des échéances différentes, les deux accords prendront effet à la même date et seront indissociables. Cela implique que le Canada devra inciter la France à accepter l'arbitrage du différend sur la frontière en lui offrant des allocations suffisantes de ressources halieutiques

---

(2) Tribunal arbitral institué par le compromis du 23 octobre 1985 entre le Canada et la France: Différend concernant le filetage dans le golfe du Saint-Laurent - Sentence du 17 juillet 1986.

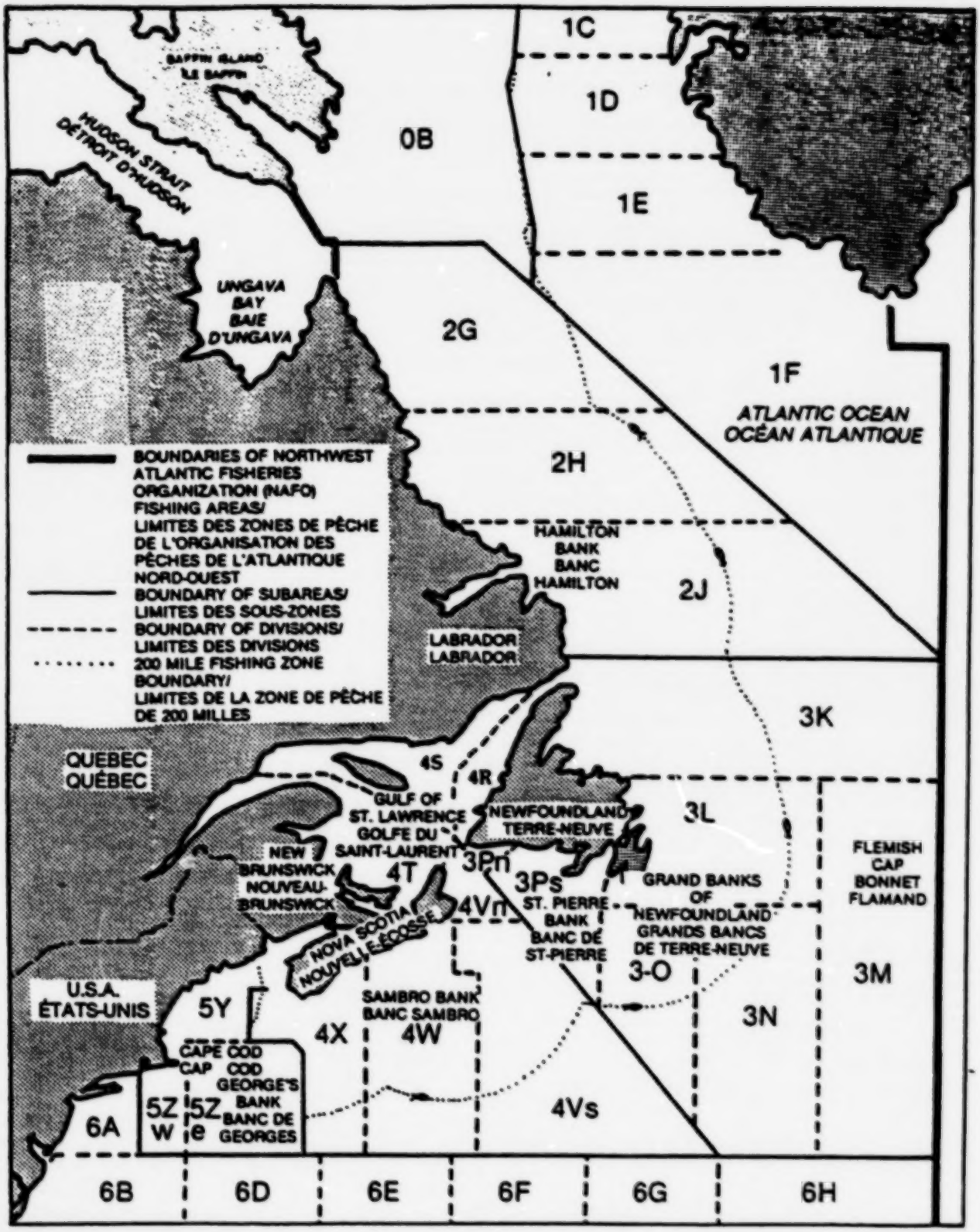
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

canadiennes. Il est intéressant de noter qu'il s'agit d'un renversement de la situation d'il y a quelques années, lorsque c'est le Canada qui refusait l'arbitrage du différend maritime. Ce renversement est probablement attribuable à la décision rendue dans un cas semblable, lorsque la possession de petites îles tout près des côtes françaises a conduit la Grande-Bretagne à revendiquer une zone maritime de grande taille dans ce que la France considérait comme ses eaux territoriales; ce différend a été réglé en faveur de la France.

L'Accord de 1987 contient un certain nombre d'autres éléments, dont l'expression des protestations de la France contre l'imposition unilatérale par le Canada des quotas de pêche français dans les eaux canadiennes en 1987. Les quotas français de ressources halieutiques canadiennes ont été fixés à 22 265 tonnes en 1987, soit une diminution nette de 14 840 tonnes par rapport à 1986, lorsqu'ils totalisaient 37 105 tonnes. Cette diminution est quelque peu inférieure à la réduction de 17 000 tonnes subie par la France en 1987 à la suite du retrait de sa flotte métropolitaine du Golfe, puisqu'elle a reçu en 1987 un quota additionnel de 3 000 tonnes de morue dans le secteur 2GH de l'OPANO. (Veuillez consulter la carte et les tableaux des pages suivantes pour obtenir les allocations françaises en 1986 et 1987, par secteur et par espèce.)

Finalement, l'Accord prévoyait une étude scientifique conjointe de l'état du stock de morue dans la division 3Ps de l'OPANO, pour laquelle la France a établi son quota à 26 000 tonnes en 1987. Depuis plusieurs années, le niveau des prises du Canada dans cette division est resté stable aux environs de 35 000 tonnes, et le Canada a fixé pour cette division un total des prises admissibles de 41 000 tonnes, dont 6 400 ont été allouées à la France. Le niveau d'exploitation résultant des efforts de pêche combinés des deux pays faisait craindre que le stock soit soumis à des pressions considérables. Ces inquiétudes ont été apaisées dans une certaine mesure par les résultats de l'étude conjointe, publiés le 30 juin 1987, qui suggèrent que le stock n'est pas en danger immédiat, quoiqu'il augmente à un rythme moins rapide que s'il n'était pas soumis au taux actuel d'exploitation.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

QUOTAS ALLOUÉS À LA FRANCE EN 1987

MORUE	2GH (1) 3200	2J 3KL (2) 1545	3NO (3) 250	3Ps 6400	4RS 3Pn 2300	4T 4Vn 1300	TOTAL 14995
SÉBASTE				3P 2000	4RST 75	4VWX 500	TOTAL 2575
PLIE GRISE				3Ps 410	4RS 75		TOTAL 485
PLIE DU CANADA			3LNO 610	3Ps 550			TOTAL 1160
POISSONS PLATS						4VWX 250	TOTAL 250
LIMANDE À QUEUE JAUNE			3LNO 300				TOTAL 300
MERLU ARGENTÉ						4VWX 100	TOTAL 100
CALMAR					3 + 4 (3) 2400		TOTAL 2400
TOTAL							22265

NOTES: (1) Cette quantité comprend 200 tonnes allouées à la France en vertu de l'accord à long terme avec la CEE, qui expire à la fin de 1987.
(2) Cette quantité est allouée à la France en vertu de l'accord avec la CEE.
(3) Ces quantités sont des quotas de l'OPANO.

Source: Ministère des Pêches et Océans.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

QUOTAS ALLOUÉS À LA FRANCE EN 1986

MORUE	2GH (1) 200	2J 3KL (2) 1545	3NO (3) 250	3Ps 6400	4RS 3Pn 13500	4T 4Vn 7100	TOTAL 28995
SÉBASTE				3P 2000	4RST 600	4VWX 500	TOTAL 3100
PLIE GRISE				3Ps 410	4RS 300		TOTAL 710
PLIE DU CANADA			3LNO 700	3Ps 550			TOTAL 1250
POISSONS PLATS						4VWX 250	TOTAL 250
LIMANDE À QUEUE JAUNE			3LNO 300				TOTAL 300
MERLU ARGENTÉ						4VWX 100	TOTAL 100
CALMAR					3 + 4 (3) 2400		TOTAL 2400
TOTAL							37105

NOTES: (1) Cette quantité comprend 200 tonnes allouées à la France en vertu de l'accord à long terme avec la CEE, qui expire à la fin de 1987.

(2) Cette quantité est allouée à la France en vertu de l'accord avec la CEE.

(3) Ces quantités sont des quotas de l'OPANO.

Source: Ministère des Pêches et Océans.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. L'impact potentiel des revendications de la France

Le gouvernement du Canada a déclaré au mois de novembre 1986 que son incapacité de négocier un accord avec la France découlait de la nature des revendications de ce pays. Selon un communiqué du ministère des Pêches et Océans, voici ce que réclame la France(3).

Premièrement, la France prétend avoir le droit de redéployer sa flotte métropolitaine à l'extérieur du Golfe et de conserver son contingent de 17 500 tonnes de morue, indépendamment du fait que ses bateaux n'ont plus le droit de pêcher dans le Golfe. Elle soutient qu'elle a droit de pêcher cette quantité à même les stocks situés au large des côtes nord-est de Terre-Neuve et du Labrador, c'est-à-dire dans le secteur 2J3KL; il s'agit de stocks de morue non excédentaires. Il y a lieu de noter que la France détient actuellement un quota de 1 545 tonnes dans ce secteur en vertu de l'accord à long terme entre le Canada et la CEE (Communauté économique européenne) qui doit expirer à la fin de 1987.

La France réclame aussi que les allocations aux bateaux de Saint-Pierre et Miquelon dans le Golfe soient augmentées pour atteindre "la moitié de ce que la flotte métropolitaine capturait dans le Golfe", en sus du niveau moyen des prises des bateaux des îles au cours des cinq dernières années. Cela reviendrait à environ 12 000 tonnes, soit quatre fois le niveau d'activité historique de la flotte de Saint-Pierre et Miquelon dans le Golfe.

Finalement, la France réclame "pratiquement tous les lieux de pêche situés au large de la côte sud de Terre-Neuve, zone qui s'étend jusqu'à environ 200 milles, à titre de zone économique pour les îles de Saint-Pierre et Miquelon". Cela pourrait représenter une perte supplémentaire de 41 000 tonnes de morue, en sus de quantités substantielles de sébaste et de poissons plats. La position canadienne sur cette

---

(3) Ministère des Pêches et Océans, Communiqué, n° C-AC-86-92F, 26 novembre 1986, 3 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

question est "qu'aucune règle de droit international ne permet à la France de revendiquer une zone maritime à l'extérieur des eaux territoriales de 12 milles de Saint-Pierre et Miquelon(4)".

Les quantités totales de poisson qui constituent l'enjeu de différend sont donc plutôt considérables: par exemple, dans le cas de la morue, il s'agit d'environ 70 500 tonnes. Compte tenu des quantités allouées à la France en 1987, le volume en cause est de l'ordre de 55 500 tonnes. Selon la valeur moyenne au débarquement de cette espèce en 1986, cela représente environ 39 millions de dollars, et l'on peut doubler cette somme pour obtenir une approximation de la valeur marchande du poisson, qui se situe à près de 80 millions de dollars. Les revendications françaises mettent donc en péril une source importante de revenus directs (plus de 35 millions de dollars par année) pour les 30 000 pêcheurs et employés d'usines canadiens du Golfe et de la côte sud de Terre-Neuve(5).

D. Événements récents

En mars 1987, le gouvernement du Canada a durci sa position, à la demande de divers gouvernements provinciaux et membres de l'industrie, en interdisant aux bateaux français de pêcher dans le banc Burgeo et en leur fermant les ports canadiens, en guise de représailles pour la surpêche du quota de 6 400 tonnes qui leur était alloué dans la division 3Ps.

Au début de juin, le gouvernement français a émis deux permis d'exploration pétrolière d'une durée de cinq ans dans la zone en litige. Cette mesure, officiellement contestée par le gouvernement canadien, a été expliquée, d'une part, comme une façon pour le gouvernement français de renforcer ses prétentions sur les ressources de la zone contestée et, d'autre part, comme une riposte à la fermeture des ports canadiens aux bateaux français.

Le 15 juin 1987, le ministre fédéral des Pêches et Océans a rencontré ses homologues provinciaux pour deux jours de discussions, le différend Canada-France en matière de pêche constituant un des points importants à l'ordre du jour. Dans ses commentaires à la presse,

---

(4) Ibid.

(5) Gardner Pinfold Consultants, The Canada-France Fisheries Dispute: Implications and Impacts, décembre 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le ministre des Pêches de Terre-Neuve, M. Tom Rideout, a clairement fait savoir qu'il était satisfait des positions et des stratégies élaborées en vue des pourparlers avec les négociateurs français prévus pour le 24 juin. Cela met en évidence l'étroite collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans ce dossier, qui vise à éviter le genre de situation qui a suivi la conclusion de l'accord de janvier 1987; à ce moment, les gouvernements provinciaux, particulièrement celui de Terre-Neuve, s'étaient amèrement plaints de ne pas avoir été consultés au préalable.

Toutefois, la France a annulé les pourparlers prévus pour le 24 juin, sous prétexte de protester contre la fermeture des ports canadiens aux bateaux français.

À la fin du mois d'août 1987, le Canada a été l'hôte du Sommet international de la francophonie, ce qui a donné l'occasion aux premiers ministres canadien et français de prendre d'autres mesures pour régler le différend. Le gouvernement canadien a nommé un avocat pour diriger l'équipe canadienne de négociation et le gouvernement français a convenu de reprendre les pourparlers.

Les négociations ont repris à Paris le 12 septembre en vue d'établir les quotas français pour la période de 1988 à 1991. Elles ont toutefois été suspendues le 14 septembre, très peu de progrès ayant été annoncés. Une autre série de pourparlers doit se tenir du 6 au 8 octobre à Ottawa. Les Français auront alors un nouveau négociateur en chef, par suite de l'élection de M. Guilbert Guillaume à la Cour internationale de justice de La Haye. Le nouveau négociateur, M. de la Chevallerie, est un ancien ambassadeur de France au Canada et connaît donc bien les questions en litige.

Un obstacle dans les négociations est que la France désire soumettre la question des quotas à un arbitrage international alors que le Canada, soucieux de garder le contrôle de l'allocation de ses ressources à un pays étranger, souhaite que l'arbitrage soit limité au différend maritime. D'après des commentaires publics de l'ancien chef de l'équipe de négociation française, M. Guilbert Guillaume, la France ne souhaiterait pas poursuivre les négociations passé le mois d'octobre si un accord n'était pas intervenu à ce moment, car cela indiquerait l'incapacité des deux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parties d'arriver à un accord. Face à cette éventualité, la France semble favoriser le recours au mécanisme de règlement des différends prévu par l'article 10 de l'Accord de 1972 pour régler la question des allocations françaises. Toutefois, la France aurait besoin de l'assentiment du Canada pour utiliser ce mécanisme, car le troisième expert membre du tribunal d'arbitrage doit être choisi d'un commun accord. De plus, si elle cherchait à faire arbitrer la question de ses allocations, la France n'aurait pas de garanties quant au résultat éventuel de l'arbitrage. Il est donc douteux que la France veuille vraiment que cette question soit soumise à l'arbitrage.

Ce qui précède suggère une stratégie possible pour le Canada, soit qu'il utilise le mécanisme d'arbitrage prévu par l'Accord de 1972 pour régler le différend sur la frontière maritime en se basant sur le fait que les prétentions des deux pays sur la zone contestée ont une incidence sur les droits réciproques de pêche de leurs ressortissants, prévus à l'article 2 de l'Accord de 1972.

Un événement important s'est produit au cours de la dernière série de pourparlers: le gouvernement de Terre-Neuve a décider de se retirer des négociations où ses représentants, au même titre que ceux des autres provinces de la côte est, jouaient un rôle strictement consultatif. Il se peut que les négociateurs canadiens, avec l'accord des représentants de Terre-Neuve, aient d'abord tenté de persuader la France de renoncer à la quantité non précisée de morue du secteur 2J3KL promise par l'Accord de 1987, probablement en lui offrant d'autres allocations (peut-être de morue du secteur 2GH, qui est un stock excédentaire). Face au refus des Français, les négociateurs canadiens auraient alors proposé 1 000 tonnes de morue du secteur 2J3KL, quantité jugée insuffisante par la France mais qui aurait causé le coup d'éclat des représentants de Terre-Neuve. Selon des reportages apparemment dignes de foi, le négociateur en chef canadien aurait été autorisé à offrir jusqu'à 2 000 tonnes de morue du secteur 2J3KL. Les revendications françaises dans ce secteur seraient apparemment de plus de 15 000 tonnes, mais on pense qu'une offrede 9 500 tonnes serait acceptée.

Les deux parties sont donc loin de s'entendre et, selon toute probabilité, il en est de même en ce qui a trait aux autres

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

allocations françaises, comme celles des bateaux de Saint-Pierre et Miquelon dans le Golfe. On doit se rappeler que les négociations portent sur toute une gamme de revendications françaises et qu'elles représentent pour le gouvernement fédéral un délicat numéro d'équilibrisme: il doit concilier et représenter les intérêts des pêcheurs de toutes les provinces concernées, tout en cherchant à obtenir l'accord qui comportera, dans son ensemble, le plus d'avantages pour l'industrie canadienne.

Du point de vue du gouvernement fédéral, l'élément clé du différend est la délimitation des zones de pêche respectives des deux pays. Le gouvernement canadien, par le biais de l'Accord de 1987, essaie d'obtenir de la France que le différend sur la frontière maritime soit soumis à l'arbitrage, en échange de la négociation des allocations annuelles françaises pour la période allant de 1988 à 1991 (y compris une quantité non précisée de morue du secteur 2J3KL). L'Accord de 1987 réduit grandement la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral dans les pourparlers en cours. Le "procès-verbal" établissant les allocations françaises de 1988 à 1991 porterait sur la période présumée nécessaire pour régler la question de la frontière maritime. Après l'arbitrage, la question des allocations françaises devrait de nouveau être négociée, les deux pays examinant leurs pertes ou gains nets par suite de la décision arbitrale. Comme le Canada présume que c'est lui qui a le plus à gagner à l'arbitrage du différend sur la frontière maritime, il peut donc s'attendre à ce que la France augmente ses revendications d'allocations après 1991 pour compenser ses pertes escomptées, à moins bien sûr que la décision arbitrale soit rendue en sa faveur ou qu'elle obtienne des résultats qu'elle juge satisfaisants à la suite des pourparlers en cours.

La réaction du gouvernement fédéral à la décision du gouvernement de Terre-Neuve a été inflexible. Le gouvernement fédéral maintient qu'il ne laissera pas un gouvernement provincial lui dicter sa position dans des accords internationaux touchant des sujets qui sont clairement de son ressort.

Le débat récent sur ce dossier est malheureusement devenu très émotionnel. Pour mettre en perspective ses divers aspects, on peut examiner les options qui s'offriraient au gouvernement fédéral dans un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

scénario qui envisage le pire. Le Canada alloue actuellement (en 1987) à la France 22 265 tonnes de poisson, y compris 6 400 tonnes dans la zone contestée, où l'on sait que ce pays pêche au moins 26 000 tonnes. La France pêche actuellement sur la côte atlantique du Canada près de 42 000 tonnes, dont un peu moins de 20 000 ne sont pas allouées par le Canada.

Bien que l'Accord de 1972 ait été sévèrement critiqué, son manque de précision quant à la nature exacte des droits de pêche de la France peut être tourné à l'avantage du Canada. En outre, selon Donat Pharand, professeur de droit international à l'Université d'Ottawa:

> Si l'Accord de 1972 n'est pas explicite quant au droit du Canada d'établir unilatéralement des quotas, c'est peut-être parce qu'un tel droit n'était pas encore pleinement établi en droit international lorsque l'Accord a été négocié en 1971. Toutefois, il est maintenant reconnu que l'État côtier a des droits souverains sur l'exploration, l'exploitation et la gestion des ressources biologiques de sa zone de pêche exclusive(6).

En cas de rupture des pourparlers, le Canada pourrait réduire les allocations de la France de 22 265 à 15 310 tonnes en 1988. Cette réduction de 4 475 tonnes des quotas de morue de la France découlerait de l'expiration de l'accord à long terme avec la CEE, du non-renouvellement des quotas unilatéralement établis en 1987 pour atténuer les effets du retrait du Golfe de la flotte métropolitaine de la France, et d'une réduction de 50 p. 100 des allocations d'autres espèces ne relevant pas de l'OPANO. Il s'ensuivrait un gain net de près de 7 000 tonnes pour le Canada.

En conséquence, la France pêcherait un total de 41 310 tonnes au large de la côte atlantique (15 310 tonnes plus les 26 000 tonnes qu'elle pêche dans la zone contestée). Cela ne représenterait pas un grand changement par rapport à ce que pêchent présentement les Français sur la côte atlantique du Canada, mais cela réduirait leurs allocations officielles dans les eaux qui sont indiscutablement canadiennes.

---

(6) Donat Pharand, "The Cod War", Options politiques, septembre 1987, p. 28-32.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans la zone contestée, le Canada pourrait réduire sa récolte à 15 000 tonnes, ce qui est la différence entre le total des prises admissibles (41 000 tonnes) et le niveau des prises françaises (26 000 tonnes). Cela représenterait une perte de 20 000 tonnes relativement au niveau actuel des prises du Canada, qui est de 35 000 tonnes. Jusqu'ici, donc, les gains et pertes découlant de tous les changements décrits ci-dessus entraîneraient pour le Canada une perte nette d'environ 13 000 tonnes.

On pourrait toutefois compenser cette perte en réduisant encore les quotas de morue de la France de 7 000 tonnes, de sorte que la France ne disposerait plus que de l'allocation de morue établie pour les bateaux de Saint-Pierre et Miquelon en 1987 et que la perte nette du Canada serait réduite à 6 000 tonnes. On pourrait enfin éliminer toute perte en augmentant la récolte canadienne dans la zone contestée pour la faire passer de 15 000 tonnes (niveau précédemment proposé) à 21 000 tonnes. Ce scénario n'entraînerait aucune perte nette pour le Canada quant au volume des prises, et les récoltes combinées des deux pays dans la zone contestée totaliseraient 46 000 tonnes, soit beaucoup moins que le niveau actuel de 61 000 tonnes, auquel il n'y a pas de danger immédiat pour le stock.

Selon ce scénario, le Canada montrerait qu'il s'acquitte de ses obligations, puisque la France pêcherait toujours plus de 40 000 tonnes de poisson dans des eaux considérées par le Canada comme soumises à sa juridiction en matière de pêche; cela pourrait difficilement être interprété comme une négation du droit de la France de pêcher dans les eaux canadiennes. En outre, le Canada montrerait qu'il exerce son droit d'établir les quotas et qu'il contribue à la conservation de la ressource en réduisant sa propre récolte dans la zone contestée d'une quantité nette de 14 000 tonnes. Il incomberait alors à la France de faire de même.

Par ailleurs, le Canada n'a évidemment aucune obligation de changer d'orientation en ce qui concerne la zone contestée, et il pourrait donc augmenter considérablement les quotas alloués aux pêcheurs canadiens, d'une quantité égale à la diminution des allocations françaises dans des eaux indiscutablement canadiennes. De plus, le Canada voudra peut-être maintenir sa récolte dans la zone contestée afin de renforcer ses

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

revendications sur la zone en question dans un éventuel processus d'arbitrage. Cela augmenterait toutefois la possibilité que la France accroisse sa récolte dans la zone contestée pour compenser la réduction de ses allocations ailleurs dans les eaux canadiennes, même au risque d'être accusée d'agir irresponsablement sur le plan de la conservation.

En conclusion, il faut dire que bien qu'il soit dans l'intérêt des deux pays d'en arriver à un règlement négocié, le Canada dans son ensemble n'a pas encore déterminé ce qui constituerait un prix acceptable pour un tel règlement. De plus, avant de consentir à soumettre les allocations de la France à l'arbitrage, le Canada aurait vraisemblablement évalué les avantages relatifs d'un règlement négocié par rapport à un règlement arbitral.

Le Canada peut négocier dans une position de force en utilisant les allocations actuelles de la France dans les eaux incontestablement canadiennes et en continuant de permettre aux pêcheurs canadiens d'exploiter la zone contestée sans qu'aucun règlement soit intervenu.

On doit faire remarquer que le calendrier de règlement des divers aspects de ce différend par voie de négociations est moins urgent que ne le laissent croire les échéances artificiellement serrées prévues pour la conclusion des accords. La situation actuelle se préparait depuis bon nombre d'années, et l'on peut se permettre de la laisser se poursuivre sans que les pêcheries de l'Atlantique connaissent le grave danger immédiat qui les menacerait si l'on accédait à l'ensemble des revendications françaises.